数字财政助推国家治理现代化

王志刚[1]　赵　斌[2]
(1.中国财政科学研究院,北京 100142; 2.国家发改委国土开发与地区经济研究所,北京 100038)

摘　要: 数字化将重塑财政体系并形成数字财政,为财政治理和国家治理现代化带来新的机遇,数字财政盈余是数字财政收益的重要方面。数字财政源于古已有之的数字化管理,其界定应综合考虑财政职能、大数据技术以及经济学的公平与效率分析。相比于传统财政理论和实践,数字财政在政府与市场关系、公共产品供求关系、政府治理机制、事权与支出责任、财政价值创造、政府收支治理六个方面呈现许多新的特点。数字财政建设是一项系统性工程,系统性工程必须坚持系统性思维和手段,针对当前数字财政建设缺乏统筹考虑和协同推进,数字财政建设应处理好政府之间、财政大数据建设与数据安全隐私保护之间、数据所有权和使用权之间、共性或标准化与个性或差异化之间、财政业务基础与信息技术之间、数字财政建设与经济发展技术进步以及政府治理水平和所处阶段之间的关系。

关键词: 大数据;数字化;数字财政;治理现代化

中图分类号:F 810.2　**文献标识码:**A　**文章编号:**1000-5919(2020)03-0150-09

一、引　言

历史发展表明技术进步常带来制度变迁,好的制度变迁需抓住技术进步带来的红利,并将其转换为现实生产力。中国特色社会主义具有独特的制度优势,如何将这种制度优势转换为治理效能?十九届四中全会《决定》给出了答案,即"建立健全运用互联网、大数据、人工智能等技术手段进行行政管理的制度规则""推进数字政府建设,加强数据有序共享",这凸显了数字政府建设对国家治理体系和治理能力现代化的重要性。新时代,政府治理数字化转型是畅通中国特色社会主义制度优势向治理效能转换的必由之路,而财政数字化是政府治理数字化的重要内容,是提高政府治理现代化的关键手段之一。

财政是国家治理的基础和重要支柱,财政职能履行主要体现在不同政府部门之间、政府与企业之间、政府与个人之间等单向或双向的财政资金运行上,财政资金运行体现了政府履职尽责的过程,资金运行效率在某种程度上反映了政府治理能力高低。2019 年我国人均 GDP 首次突破一万美元,公众的需求结构必将发生变化,再考虑到人口结构、产业结构、贸易结构等将要发生的变化,财政正面临前所未有的复杂局面。财政改革要顺应不同发展阶段对公共财政的需求变化,更好地履职尽责并推动中国经济高质量发展,加快构建现代财政制度显得更为紧迫。

充分利用数字化带来的发展机遇对于建设现代财政制度至关重要。要借助数字化浪潮推动财政的数字化转型,关键是要建设数字财政,让数字财政成为数字政府的重要组成部分,让财政数字化转型和政府数字化转型形成合力,共同推进中国的数字化转型。需要说明的是,数字财政属于新生事物,国内外研究并不多见,尤其在中国这样一个发展中大国,如何利用中国庞大的数字经济优势推进数字财政建设,具有重要现实意义。为何如此?近年来经济增速回落和大规模减税降费使得财政收入增速持续下降,同时民生支出刚性增长态势不减,财政部门面临着收支平衡的困境。数字财政无疑提供了新的机

收稿日期:2020-03-02

作者简介:王志刚,男,河南邓州人,中国财政科学研究院宏观经济研究中心、财政大数据研究所研究员。

遇,它不仅可以创造出财政盈余,而且能够大幅改进公共服务提供效率并改进政策调控效果。

鉴于数字化是推动现代财政制度建设、解决财政困境的关键举措,考虑到公共服务供给、预算管理、税收治理是公共财政的三大核心内容,已有文献多从提高公共服务供给质量和效率、提升预算绩效管理和税收治理能力三个方面研究财政数字化转型优势,这也说明了数字化对财政治理、政府治理、国家治理现代化的推动作用。一方面,借助大数据提供公共服务供给质量和效率已成为全球共识和普遍做法①,也是提高政府治理能力的重要手段。② 数字化转型从解决信息(尤其是公众需求信息)不完全和不对称③、加强沟通协调和互动评价④、降低成本⑤、创新供给模式⑥等方面提高公共服务供给质量和效率。另一方面,大数据有助于全面推动预算绩效管理⑦、优化预算绩效评价指标体系和评价模式⑧、解决公共预算绩效管理中的信息不对称问题⑨;大数据有助于提升税收治理能力已是共识⑩,相关学者主要从税收大数据体系建设和利用⑪、税收征管工作⑫、风险管理⑬、实施路径⑭等方面分析财政数字化所带来的税收治理能力提升和实施建议。

已有文献少有从理论上探讨数字化对财政理论的影响,所提建议鲜有系统分析数字财政建设中的各类关系。另外,相关研究未能关注数字财政盈余这一关键收益,而数字财政盈余对当下中国财政改革意义重大。这些问题对推动数字财政建设并发挥其作用,都十分重要,本文将一一进行阐释。

二、数字财政界定及数字财政盈余

(一)数字财政的界定

恩格斯曾讲过“人类社会真正从动物界生活状态发展到自觉的生活状态,是人类自觉的计算”,还有经济学经常提及的“理性人”就包含了各种成本-收益的计算,计算就离不开数字,数字伴随着

① 陈振明、耿旭:《中国公共服务质量改进的理论与实践进展》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2016 年第 1 期,第 58—68 页。

② 刘晓洋:《大数据驱动公共服务供给的变革向度》,《北京行政学院学报》2017 年第 4 期,第 73—79 页。

③ Nakasone E, Torero M, Minten B. “The power of information: The ICT revolution in agricultural development”, *Annu. Rev. Resour. Econ.*, 2014, 6(1): 533-550. Aker J C, Ghosh I, Burrell J. “The promise (and pitfalls) of ICT for agriculture initiatives”, *Agricultural Economics*, 2016, 47(S1): 35-48. 张新生:《创新社会治理:大数据应用与公共服务供给侧改革》,《南京社会科学》2018 年第 12 期,第 66—72 页。

④ 邓剑伟、杨艳:《“数据驱动”的公共服务评价:理论建构与实践探索》,《求索》2018 年第 1 期,第 107—114 页。

⑤ 马宝君、张楠、谭棋天:《基于政民互动大数据的公共服务效能影响因素分析》,《中国行政管理》2018 年第 10 期,第 109—115 页。

⑥ 张会平、李茜、邓琳:《大数据驱动的公共服务供给模式研究》,《情报杂志》2019 年第 3 期,第 166—172、179 页。

⑦ 王敏、彭敏娇:《大数据时代全面预算绩效管理面临的机遇和挑战分析》,《经济纵横》2019 年第 5 期,第 58—66、4 页。

⑧ 马蔡琛、赵笛:《大数据时代的预算绩效指标框架建设》,《中央财经大学学报》2019 年第 12 期,第 3—12 页。

⑨ 李淑芳、叶剑锋:《基于大数据的公共预算绩效管理模式创新》,《地方财政研究》2018 年第 12 期,第 4—11 页。

⑩ 孙开、沈昱池:《大数据——构建现代税收征管体系的推进器》,《税务研究》2015 年第 1 期,第 96—99 页。任国哲:《大数据时代完善税收征管制度体系的思考》,《税务研究》2019 年第 9 期,第 114—118 页。

⑪ 谢波峰:《大数据时代税收微观数据体系的构建》,《税务研究》2015 年第 1 期,第 92—95 页。

⑫ 王向东、王文汇、王再堂、黄莹:《大数据时代下我国税收征管模式转型的机遇与挑战》,《当代经济研究》2014 年第 8 期,第 92—96 页。马敏:《“互联网+税务”背景下税收征管现代化问题研究》,《税务研究》2019 年第 2 期,第 109—113 页。

⑬ 常晓素:《大数据在税收风险管理中的应用探析》,《税务研究》2019 年第 6 期,第 78—81 页。范辉:《“互联网+”思维下完善税收风险识别指标体系的探索》,《税务研究》2019 年第 11 期,第 77—81 页。

⑭ 孙存一、谭荣华:《“互联网+税务”推动税收大数据分析的路径选择》,《税务研究》2017 年第 3 期,第 9—13 页。

整个人类社会变迁过程。历史和考古学经常提到人类的“造痕”活动,例如远古时代的结绳记事,到了农业文明之后,包括阿拉伯数字在内的更具抽象意义的各种数字开始出现,渗透在生产与生活的各个方面,让人们可以更好地掌握客观世界的自然规律,以更好地组织动员社会资源开展各类活动。

国家和政府出现以后,面对众多公共事务,数字化管理成为不可或缺的工具,作为政府的重要调控手段,财政自然也是数字财政,只是那个时候的技术手段相对缺乏,现代数字化技术更无从谈起,但是基本理念是相似的。周代的九赋九式,秦汉的上计制度与编户齐民,唐代的支度国用,两宋的会计录,以及明清的鱼鳞图册,无不渗透着数字化管理的理念。国家的数字管理程度决定了国家治理的效率,经济社会发展带来的公共需求变化带动了政府数字化转型。传统社会中市场分工没有那么细致、社会组织没有那么复杂,政府面临的经济社会问题没有那么棘手,不需要太高的数字管理技能,但是到了现代社会,经济与社会管理的复杂性大幅提升,对政府数字管理技能的提升就日渐迫切。当前,全球数字经济浪潮汹涌,快速地改变着人们的生产生活方式,国家治理面临前所未有的挑战与机遇,财政作为国家治理的基础和重要支柱,必须要尽快适应并抓住数字化浪潮带来的机遇,通过构筑数字财政体系来推动国家治理能力现代化。

数字财政是一个动态过程,有高低层次之分,划分标准是财政业务中对数字技术运用的深度、广度与融合程度;数字技术是为了解决现实问题,是手段,不是目标。数字财政亦是数字政府、数字经济与数字社会交叉的领域,并不只是实务层面数字化手段在传统财政领域的应用,更是体现在包括方式、功能、目标、理念等各个层面上,数字财政是对财政理论和政策实践的更新或优化,甚至是重构或重塑。

数字财政是以财政大数据价值为基础、财政大数据应用为支撑,以现代信息技术(大数据、云计算、人工智能等)为主要手段,实现优化收支结构、提高效率以及促进公平目标。数字财政充分体现了财政治理与数据治理的融合。其中,财政大数据价值主要为财政大数据的质量,要实现跨部门、跨级次的数据采集、整合和分析;财政大数据应用则需要结合各类财政业务;现代信息技术包括大数据、区块链、人工智能等,需要以平台化、公开化、智能化、网络化为运行方式,为各级财政部门、预算单位、社会公众高效提供与其需求更加匹配的公共品或公共服务。

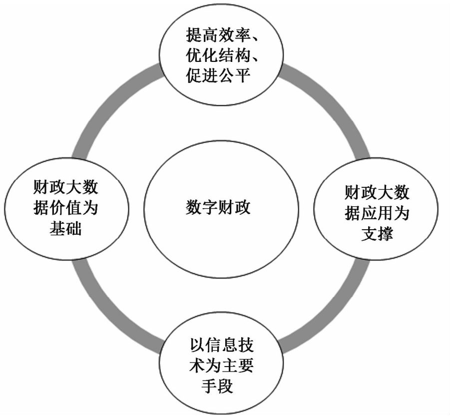

图 1　数字财政定义

数字财政可以分为微观、中观和宏观三个层面。微观层面关注于财政管理层面,主要涉及财政资金的日常运行,对数据进行实时查询、定期公示公开;实现自助查询、资金公示及举报,对资金的全景、全流程分析、全景监管。中观层面侧重于对资金使用的控制,包括从上级到下级的纵向控制,从财政到非财政的横向控制,通过大数据等技术建立全流程在线审查的一站式闭环监管,实现对预算的全过程、全口径的智能化监督与风险预警。宏观层面侧重于对一级政府层面,基于财政大数据的宏观分析研究,例如分析税收结构变化以了解产业结构态势,分析财政支出结构变化以探究社会结构变化,分析债务变化以

掌握财政金融风险等特点,同时要做好各种重要的宏观指标预测,为政府决策提供及时、准确、全面的信息。

(二)数字财政的关键收益:数字财政盈余

数字财政改变了公共产品或服务提供的方式,大数据技术可以提高公共品或公共服务供给与需求的匹配度,意味着资源配置效率的大幅提升,同时社会福利亦会得到显著改善。假定公共服务有价格和数量,按照传统的经济理论,数字化会产生一定的数字盈余红利,这些盈余有助于政府提供更多的公共服务,扩大了公共服务的供给(供给曲线会右移)。在需求不变的条件下,数字财政可以降低公共服务价格(或成本)。下面,我们从收入和支出两端来介绍数字财政盈余的产生过程。

从收入端看,数字财政下政府可用收入增加。① 一是通过提高征税效率增加税收。通过跨部门、跨层级数据的汇总和分析,产生其他部门所不能比拟的数据集聚效应,征税能力大幅提升。例如南非、印度等发展中国家借助地理信息系统对土地、房屋等财产征税,带来财产税的显著增加;巴西、墨西哥等国家借助大数据分析,识别税收欺诈或偷逃税行为;借助电子发票或区块链发票减少不开票经济活动、打击发票造假,提高税收收入;数字支付大幅减少了现金使用,有助于缩小“影子经济”规模,减少偷逃税机会。二是数字经济时代可能带来新的税收。主要涉及两类税收:对用户在虚拟货币交易中获得的收益(资本收益)征收的所得税,对以虚拟货币购买商品/服务缴纳的消费税,以及对数据交易征税。英国已对搜索和广告等数字服务收入征税 2%。三是央行发行成本较低的数字货币带来的铸币税增加。四是开放政府数据产生的辐射效应,即基于公共数据开放所间接带来的财政收入,例如以交通空间信息为基础的各类出行管家软件或 App,实际上也提高了这些数据资产的价值,这些价值创造通过企业的税收再流回财政部门。从长期来看,数据资产可能像土地等资产一样,如果纳入政府的资产负债表中,未来可以成为新的资产处置收入。落实到实际层面,IMF(2017)测算发现,对于大多数国家来说,政府支付数字化可创造约 1%的 GDP 价值,相当于为所有发展中国家每年创造 2200 亿至 3200 亿美元的价值。②

从支出端看,数字财政节约了大量的决策、资金、时间、人工等成本。数字财政的先进技术可为决策者提供更加强大的政策工具,可以对各类政策组合进行仿真模拟,降低决策失误的概率及带来的损失。数字技术可以优化财政支出业务流程,从线下到线上就可以节约大量的纸张成本,线上运行可以把财政资金运行纳入管理的笼子中,提高了资金运行的透明度及效率,降低人为因素带来的各种资金成本。数字化还节约了大量的时间成本,可以让财政部门有更多时间用于其他重要的决策。数字财政需要一批精干的、懂业务会技术的综合人才,一些日常性的管理工作完全可以实现人工智能化,降低了政府的雇佣成本。此外,数字化渗透到财政管理的各个环节,尤其是与全面预算绩效管理相结合,让绩效评估项目落实落细到具体的市场主体或个人身上,实现了精准调控,避免了资金的无效使用和浪费。

因此,数字财政的确是可以创造出新的数字财政盈余,这些盈余有的是现实或短期可见的,有的是隐形或长期显现的。如果我们以 2018 年中国分省的大数据发展指数③作为数字经济指标,相关分析发现,大数据发展指数和财政收入、财政支出、财政自给度都是明显的正相关关系,相关系数分别为 0.61、0.74、0.80,这意味着数字经济发展伴随着财政自给度的提高,有助于缩减财政收支缺口。尽管这不是一种因果关系,但是这种现象在某种程度上佐证了数字财政盈余。

① 王志刚:《数字财政:现代财政的必由之路》,《中国财经报》2019 年 11 月 5 日,第 7 版。

② Sanjeev Gupta, Michael Keen, Alpa Shah, and Geneviève Verdier. 2017, Digital Revolutions in Public Finance, IMF report.

③ 连玉明、张涛、宋希贤、龙荣远:《大数据蓝皮书:中国大数据发展报告 No.3》,北京:社会科学文献出版社 2019 年版。

三、数字财政的六大理论创新

相比于传统财政理论和实践,数字财政背景下的财政理论和实践呈现出诸多新特点,尤其是在理论上有一些新的命题出现,亟待研究。理论是行动的指南,把握好这些理论新特点,对于数字财政的理论和实务建设工作都十分重要,有助于重新认识和处理政府与市场关系问题、优化公共服务供给、更好认识财政职能及作用、处理好政府间财政关系、完善政府治理能力并构建现代财政制度。

(一)重构政府与市场边界,促进政务智能化

数字财政是政府和市场融合的结果,一方面作为政府“看得见的手”的财政,一方面是在市场这只“看不见的手”中发展起来的以互联网、大数据、人工智能为代表的信息技术。无论是主张“政府干预”的经济学流派,还是强调市场自由的自由主义学派,政府与市场的边界都是其关注的重点。在纷繁众多的经济学流派中,政府与市场的边界是随着经济社会发展而动态变化的。财政的数字化转型必将带来政府与市场边界的重构,有的不好界定的领域可以有新的界定手段,例如对土地的数字观测可以解决“公地悲剧”。经济学主流学派认为,政府与市场的边界取决于“市场失灵”和“政府失灵”,政府介入“市场失灵”领域,市场弥补“政府失灵”的不足。财政作为政府调控的重要手段,源于“市场失灵”,但同样受“政府失灵”的制约。财政的数字化转型,不仅有助于解决“市场失灵”,更能弥补“政府失灵”的不足,增强政府治理能力。例如,数字财政的大数据属性有助于解决信息不完全和不对称问题、强化优化政府对市场垄断的监管,数字财政借助市场机制等手段实现新型公私合作机制,提高公共产品和服务供给的质量和效率,借助生物识别、数字支付等途径精准化财政补助、税收等调节收入分配的手段,如通过个人画像或企业画像使得一些财税优惠政策效果更加有效,减少了资金误配的概率。财政数字化转型能提高政府决策的科学性、有效性,让权力运行阳光化以减少寻租行为,数字财政的大数据属性丰富了政府获取和提供各类信息的手段,促进了政务智能化。

作为技术与制度融合产物的数字财政,充分利用市场机制的灵活性和有效性,并将政府运行、管理和调控建立在大数据及科学分析基础之上,双向弥补了“政府失灵”和“市场失灵”的不足。另一方面,财政数字化转型也伴随着市场对数字财政或数字政府的接纳和融入,例如建立在财政大数据基础之上并由市场主体负责运作的政务服务平台等,有助于极大提升公共服务供给能力和效率。

(二)公共产品和公共服务供求匹配度不断优化

首先,依托数字财政,公众显示偏好和公共品定价难题将会缓解。建立在大数据及其分析基础之上的数字财政,能实现公共产品和服务的差异化定价、个性化服务,公众或企业的数字指标能表露其偏好以及为此愿意支付的成本,公共部门能、收集和甄别公众的真实偏好及能够承担和愿意支付的价格。①

其次,伴随财政的数字化转型,公共产品和公共服务的供给和需求均会变化,通过供求曲线的移动和均衡点位置的变化,带来公共产品和服务均衡价格和数量或质量的优化,我们称之为“数字财政盈余”,可分解为四个方面。如下图 2 所示,假设公共产品和服务原有的供求曲线为 D_1 和 S_1,市场均衡点为 E_1。第一,财政数字化带来了公共产品和服务供给能力和效率的提升,例如政府收入的增加、公共产品和服务供给技术的改善,在公众愿意支付的同等价格水平下,政府能够提高更多更优的公共产品和服务,公共产品和服务的供给曲线由 S_1 向右移动到 S_2,市场均衡点由 E_1 变为 E_2,即政府能以更低的成本提供更多更好的公共产品和服务,对应的是公众能以更低的价格享受更多更好的公共产品和服务。第二,数字财政有利于公众了解、获得和享用政府提供的公共产品和服务,并收获更好的体验感,公众因而愿意为其支付更高的价格,公共产品和服务的需求曲线由 D_1 向右移动到 D_2,市场均衡点由 E_1 变为 E_3,即公众愿意以更高的成本获得更多更好的公共产品和服务,对应的是政府能获得更高的对价而提供更

---

① 王志刚:《数字化时代的喜与忧》,《财经》2019 年第 10 期,第 43—45 页。

多优质的公共产品和服务。第三,借助数字财政,公共部门能收集和甄别公众对公共产品和服务的真实需求,精准化公共产品和服务的提供,削减公众的虚假需求,如利用数字支付和生物识别技术发放补助、消除虚假的“幽灵人群”,同等价格水平下,公众对公共产品和服务的过度需求会主动或被动地减少,需求曲线由 D_1 向左移动到 D_3,市场均衡点由 E_1 变为 E_4,即政府能以更低的成本更加精准有效地提供公众确实需要的公众产品和服务,对应的是公众能以更实惠的价格获得更为需要的公共产品和服务。最后,上述导致供给和需求曲线移动的两类因素同时发生,市场均衡点由 E_1 变为 E_5 或 E_6,其效果类似于市场均衡点变为 E_2、E_3 或 E_4。无论是上述哪种情况,均伴随着或公共需要的满足和改善、公众资源的节约,或政府收入的增加、公共产品和服务供给的可持续性。

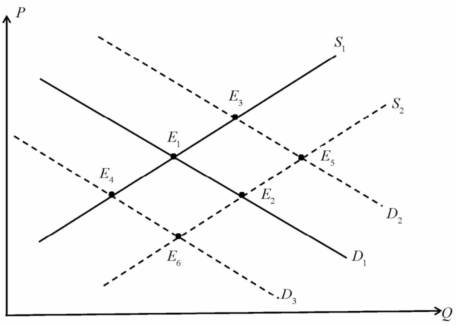

图 2　财政数字化转型带来公共产品和服务供求曲线的调整

(三)数字财政下将形成新的政府治理机制

数字财政意味着“大财政”格局,上下级政府之间、各部门之间的关系和权力配置将发生变化,政策形成的开放性、决策过程的科学性、政策执行的有效性、政策评估和反馈的客观性将成为推动政府治理机制完善的重要力量。① 财政走向“大财政”主要源于两大优势:财政的综合性、管理资金分配的资源掌控能力。这种组织和动员能力,是其他部门所不能比拟的。一些地方财政部门正通过有效的数据共享机制来整合税收、银行、海关、工商、户籍、社保、司法、交通等数据,再通过各部门数据的对比、共享、交换和整合构建财政数据仓库,不仅为财政部门管理和领导决策提供数据支持,还为预算单位的优化管理以及为社会公众提供便捷化公共服务。

财政资金几乎融入政府的任何一项活动,即有政府行为的地方就有财政资金的身影。资金流背后是海量的信息流、数据流,资金使用背后是相关数据的实时动态更新,这将赋予财政强大的数据搜集渠道和数据使用权利。财政不再仅仅是资金的拨付和记账部门。依托数据优势和大数据分析技术,财政工作将包括政府收入筹集和预测、政府支出拨付和监控、项目评估和管理、资金落地核实和绩效评估。当然,这一系列工作需要政府各部门,尤其是相关业务部门的支持和配合,而且在某些环节财政可能发挥的只是协调者和配合者的角色。因此,数字化转型下的财政,在政府各部门中将扮演更多的协调者、监督者的角色。数字财政将财政及非财政部门以及上下级财政部门之间的信息进行共享,可以提高部门预算和各级政府预算编制、执行、监督、绩效评估的科学性,以此为抓手,可构建更加清晰合理的政府间关系,尤其是推动政府间事权和支出责任的划分。

(四)财政事权与支出责任不匹配程度会大幅降低

事权一般体现在各个政府部门提供公共服务的活动或项目上,财政事权是一级政府应承担的运用财政资金提供基本公共服务的任务和职责,支出责任是政府履行财政事权的支出义务和保障。以往财政事权的落实是比较困难的,因为财政部门无法掌握具体提供公共服务部门的关键信息,无法核实真正

① 王志刚:《用大数据增强公共服务的精准度和有效性》,《中国财经报》2019 年 5 月 14 日,第 7 版。

的公共服务支出成本,更不用说部门的二次分配权导致更大程度的信息不对称和资金配置扭曲。

大多数情况下,财政部门只是将资金拨付给各相关业务部门,至于资金以什么样的方式如何形成让公众和企业等主体受益的公共产品和服务,财政部门缺乏直接监管的手段。传统财政履行财政事权,主要是资金在政府部门内部的转移。相比之下,数字财政可以将每一笔财政资金和项目紧紧结合,同时可监控到具体受惠的企业或个人,实现资金的穿透式监管,打通财政资金、公共服务、服务对象之间的传导链条,财政提供公共服务不再停留在各种"'希望''要求'各业务部门"的呼吁层面,而是能直接落实到项目、到人或企业,财政事权与支出责任的不匹配程度将大幅降低。政府采购是传统财政最为接近直接提供公共服务的手段之一,例如公立医院和学校采购仪器设备等。但是,传统的政府采购,体现的是各业务部门的意志,财政扮演的仍是被动的出资者和名义的监督者角色,且不说政府采购中各类不规范行为,各业务部门是政府采购的关键或唯一主导者,财政部门难以进行有效监督。不过,数字化时代,政府采购数字化平台,作为财政数字化转型的重要内容之一,让财政可以实现精准化提供公共服务资金。

(五)财政实现从简单的价值转移者向价值创造者转变

财政就是政府收支及其治理。传统财政更多被认为是政府收支的简单执行,扮演的是资金和价值的中介和转移者,作为中间环节的财政并不产生新的价值。但是,财政的数字化转型将推动财政从简单的价值转移者向价值创造者转变。一方面,数字财政实现了人或企业、公共服务、财政资金、财税政策的"四位一体",赋予了财政更多的政府治理责任,降低税费的缴纳和征收成本,提高资金的使用效率,通过财政管理的乘数效应带来价值提升。另一方面,伴随财政数字化转型的是海量数据的产生、收集和高效利用。数据已经成为重要的生产要素,数据可以形成数字资产,或许能成为未来财政的新收入来源。数字财政的价值创造在于聚集政府管理、社会经济运行、公共服务等多维度数据并实现多次加工,最终为完善宏观调控、优化公共治理、保障民生、发展经济创造价值。数字财政不仅参与作为价值载体的大数据的创造和集聚,还参与挖掘数据背后的价值,拓展了大数据的价值属性。

(六)实现政府收支及其治理的一体化管理

财政学研究有注重政府收入分析的盎格鲁-撒克逊传统和收支兼顾的大陆传统之分,数字财政则实现了政府收支及其治理的一体化管理,并随着数字财政的深入推进,业务层面一体化管理的转变也将传导到财政学理论研究领域,推动财政学理论和研究的丰富。数字财政将实现"收支两条线""以收定支"和"以支定收"的有机统一,财政不仅仅是就财政而言财政,而是要真正成为国家治理的基础和重要支柱,助推国家治理效能提升。财政收支及其治理的一体化和站位在政府宏观治理的全局化理念,不仅将贯彻到实务层面的税费征缴、支出拨付以及税收、支出政策制定等各个环节,而且将深入财政理论研究之中,甚至带来实务和理论的创新或变革。例如,数字财政将使得全面实行以绩效预算理念为基础的零基预算成为可能,与之相适应,收入预测和分析将变得更加重要,预算支出安排工作将发生变革性调整,并将推动与之相关的绩效评估、预算规划等理论研究。

四、数字财政建设须处理好六大关系

数字财政建设是一项系统性工程,系统性工程必须坚持系统性思维和手段。当前数字财政建设过程中的最大问题是各项工作推进和各类关系处理缺乏统筹考虑,协同效能无法发挥,甚至互相掣肘。因此,推动数字财政建设,关键在于处理好六大关系。

第一,财政部门与上级政府以及各同级政府部门之间的关系。一方面,数字财政将为上级政府的决策和政令上通下达提供重要支撑,所构建的数字化信息化通道也是上下级政府之间、上级政府与民众之间沟通的重要桥梁。财政部门应利用好决策支撑和沟通桥梁的职能,积极争取上级政府的支持,为数字财政建设赢得强有力保障。另一方面,财政数字化转型伴随财政不再停留在表层的资金拨付,而是深入各业务部门的业务领地,更好提升财政资金绩效。对此,数字财政建设应循序渐进,以数据挖掘和数据

库共建合作为起点,如数据共享交换等,进而拓展到人员往来和更频繁的业务互动,最终实现事权、公共服务、财政资金的有机统一,真正实现每一笔资金、每一项业务的精细化动态化管理、全程留痕可追溯和严格的资金业务对应关系,财政部门与各业务部门应是更加紧密的协同合作关系。

第二,财政大数据建设与数据安全、隐私保护之间的关系。财政大数据体系构建是财政数字化转型的前提和基础,数据安全和隐私保护又是财政大数据体系构建的前提和基础。信息化时代数据是资源、要素,甚至是生产力。① 既保障数字财政建设的强大数据支撑,又充分尊重隐私信息保护和数据安全,不仅是技术性问题,更关乎政府治理现代化,应加强数据安全和隐私保护立法,建章立制来平衡好数据使用和安全隐私之间的关系。财政数字化转型过程中,应充分认识到数据安全和隐私保护也是一项重要的公共服务,更是数字财政时期独特的公共服务,意义重大。

第三,数据所有权和使用权之间的关系。作为一种生产要素和资源,明晰数据的所有权是促进数据充分高效使用的重要推动力,也是形成数字资产的前提。包括数字财政建设在内的数字化平台、功能或价值建设,侧重于数据的使用而淡化数据的所有权。这一方面源于相关制度构建滞后、数据具有一定的公共品属性、所有权界定和维护难度大成本高,另一方面与数据价值反映不足、数据权利意识或共识薄弱不无关系。信息化的市场化时代,数字财政建设,应建立在充分尊重和维护数据所有权基础之上,发挥数据的公共属性和商品属性,财政部门作为财政大数据的倡导者、集结建立者、使用者以及中转者,在触及数据的每一个环节,都应有尊重数据所有权的意识,并积极倡导相关立法,明晰和维护数据所有权,畅通数据所有权、使用权之间的价值传导渠道,并通过数据使用及价值的挖掘,反过来助推数据所有权意识的觉醒和对权利的维护,实现数据所有权和使用权相辅相成、相得益彰。如此,才能将财政大数据系统建立在坚实的基础之上,并吸引社会公众、市场主体和市场机制参与共建,营造多方共赢局面。

第四,共性与个性之间的关系。一方面,数字财政会促使大量财政工作标准化、流程化、共性化,另一方面,伴随数字财政的个人偏好识别、公共产品差异化定价等职能,意味着数字财政能带来诸多个性化或差异化公共服务。前者更多是效率提升,后者更多是服务对象体验的改善。数字财政建设应寻求二者之间的动态平衡。公共财政的本质是服务和满足公众需要,这应建立在尊重个体差异基础之上,切不能因追求效率而过于标准化、流程化,忽视个体的公共服务体验,当然也不可在全面了解个体个性和差异特征后犹豫不决、裹足不前,丧失数字化转型所带来的财政工作效率提升机会。对此,应对公共产品和公共服务基于标准化和个性化作更加细致的分类,保障各类公共服务和产品能以合适的标准化流程化或差异化共性化方式提供。此外,不同地区、不同层级政府对数字财政的需求重点不同,数字财政建设也需要考虑这些异质性问题。

第五,财政业务基础与信息技术之间的关系。数字财政既不等同于财政业务的信息化数字化,也不能简单理解为“大数据+财政”。财政理论和实践的产生和发展远久于现代信息技术,数字财政建设应始终围绕财政业务基础而展开,与财政工作所处的阶段相适应,尤其在财政数字化转型时期,日新月异的现代信息技术只有和财政业务深度融合,才能保障数字财政建设走在正确的轨道上。当然,财政理论和实践本身也在不断革新,借助于信息技术的助推甚至是引领作用,能不断夯实和丰富财政业务基础,更好满足公众需要。而且,随着财政数字化转型的深入,及至财政的全面数字化时代,财政业务可能会呈现当前无法预想到的新局面,因而始终对信息技术的发展保持开放、包容的态度,有助于财政业务加快走向数字化所带来的便捷化轨道。

第六,数字财政建设与经济发展技术进步以及政府治理水平和所处阶段之间的关系。当前是一个全面数字化时代,财政数字化转型正顺应了这一潮流。财政是国家治理的基础和重要支柱,财政治理是一项涉及众多领域的系统性工程,因而财政的数字化转型不只是财政问题,应以系统性、全局性的高度

---

① 涂子沛:《大数据推动精细决策》,《人民日报》2015 年 4 月 9 日,第 14 版。

来推进。技术进步是推动财政数字化转型的外在动力,经济发展阶段和政府治理理念决定了财政数字化转型的方向和程度。应摒弃对数字化的盲目崇拜,要提升数字财政的实用性、可操作性和规范性,牢固树立以人民为核心的服务理念。另外,数字财政建设作为系统性工程,财政数据安全性要求高,规划、操作或处理不当都可能引发一定的风险,因而应时刻保持风险防范的意识,并做好风险应急预案。

Digital Public Finance Helps to Promote the Modernization of National Governance

Wang Zhigang, Zhao Bin

(1. *Chinese Academy of Fiscal Sciences*, *Beijing* 100142, *China*; 2. *Institute of Spatial Planning & Regional Economy*, *National Development and Reform Commission*, *Beijing* 100038, *China*)

Abstract: Digitalization will reshape the fiscal system and form digital public finance, bringing new opportunities for the modernization of fiscal governance and national governance. Digital fiscal surplus is an important aspect of digital fiscal revenue. Digital public finance is derived from the digital management which has existed since ancient times. In its definition, such factors as fiscal function, big data technology, economic fairness and efficiency analysis should be comprehensively taken into consideration. Compared with the traditional fiscal theory and practice, digital public finance has taken on many new characteristics in the following six aspects: the relationship between government and market, the relationship between supply and demand of public goods, governmental governance mechanism, fiscal power and expenditure responsibility, fiscal value creation, and governmental governance of fiscal revenue and fiscal expenditure. The construction of digital public finance is a systematic engineering, which must adhere to systematic thinking and means. In view of the lack of overall consideration and coordinated promotion in the construction of digital public finance, we should properly deal with the intergovernmental relationship, the relationship between the construction of fiscal big data and data security, along with privacy protection, the relationship between data ownership and data usage, the relationship between the generality or standardization and the individuality or differentiation, the relationship between the foundation of fiscal business and information technology, and the relationship between the construction of digital public finance and economic development, along with technological progress, governmental governance and development stage.

Key words: big data, digitalization, digital public finance, modernization of governance

(责任编辑　　杨伊佳)